

VU Research Portal

Digitaal stelsel Omgevingswet: uithuilen en opnieuw beginnen

Struiksma, J.

published in

Weekblad voor privaatrecht, notariaat en registratie
2018

document version

Peer reviewed version

document license

Unspecified

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Struiksma, J. (2018). Digitaal stelsel Omgevingswet: uithuilen en opnieuw beginnen. *Weekblad voor privaatrecht, notariaat en registratie*, 2018(7179), 58-64.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Digitaal Stelsel Omgevingswet: uithuilen en opnieuw beginnen.

Prof.mr. J. Struiksma¹

1. Inleiding

Er is een parallelle werkelijkheid waar algemeen georiënteerde juristen maar weinig zicht op hebben: het digitaal stelsel omgevingswet (DSO), oorspronkelijk geheten de Laan van de Leefomgeving. Wie zich al nauwelijks een voorstelling kan vormen bij de omvang en de ingewikkeldheid van de werkzaamheden aan de Omgevingswet, de bijbehorende wetten, besluiten, regelingen en daarop gebaseerde planologische documenten, kan beter met de nodige voorzichtigheid en deskundige begeleiding kennis nemen van de activiteiten die nodig zijn om het DSO uit te rollen. Kennisname van de in dat kader geproduceerde documenten doet de niet in het jargon ingewijde duizelen.² Ook via de sites van de diverse bij het stelsel betrokken spelers – ik noem: Geonovum, Rijkswaterstaat, Kadaster, VNG – kan men allerlei documenten en verslagen vinden.

Beide trajecten – Omgevingswet en DSO- zijn bestuurlijk aan elkaar gekoppeld. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zouden minimaal de nu bestaande digitale voorzieningen (Omgevingsloket.nl, Aimonline.nl en ruimtelijkeplannen.nl) geschikt moeten zijn om te werken met de Omgevingswet, dat wil zeggen over het volledige bereik van de geïntegreerde wetten.³ De inwerkingtreding van de wet is door de minister nu bepaald op 1 januari 2021, nadat eerder nog werd gesproken over 2017, 2018 en 2019.⁴ Later zou dan in twee fasen een veel omvattender informatiesysteem moeten ontstaan. De eerste fase, ook wel aangeduid als scenario 2, eindigt in 2024. De einddatum van de tweede fase (scenario 3) is niet te bepalen.

Het DSO vergt een transitie van bestaande voorzieningen en elektronische documenten naar nieuwe omgevingen met andere standaarden. Een groot probleem is dat het moeilijk is om te werken aan een ict-project dat gebaseerd is op omgevingsdocumenten waarvan de inhoud nog niet uitgekristalliseerd is, jurisprudentie uiteraard nog ontbreekt, terwijl de bestuursrechtelijke inbedding van die documenten in de vorm van bevoegdheidsverdeling en toestemmingsvereisten op sommige onderdelen nog onhelder zijn. Bovendien stelt een ict-project eigen eisen aan de informatie die bewerkt en gepresenteerd moet worden, onder meer op het vlak van standaardisering en uniformering. Een zodanige standaardisering en uniformering vinden we maar zeer ten dele terug in de Omgevingswet en de bijbehorende AMvB 'en. Deze mogen worden gepresenteerd als een integratie van regelgeving, maar zij vormen niet meer dan een catalogus van vergunningvereisten, meldingsplichten, algemene regels en beoordelingsregels, die betrekking hebben op een grote hoeveelheid verschillende beleidsvelden.

In deze bijdrage wil ik de huidige stand van zaken in de ontwikkeling van de het DSO in beeld brengen. Daartoe zal ik van het tot nu toe voorgenomen stelsel eerst een aantal belangrijke onderdelen beschrijven, die ik tevens van commentaar voorzie. Vervolgens ga ik

¹ Jan Struiksma is hoogleraar Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit en voorzitter van het Instituut voor Bouwrecht.

² Deze documenten zijn terug te vinden op <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel>.

³ Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet (Bestuursakkoord), juli 2015, p. 7. In het Bestuursakkoord werd inwerkingtreding verwacht in 2018 en min of meer volledige digitale ondersteuning in 2024.

⁴ *Kamerstukken II*, 2016/17, 33118, nr.98 (Kamerbrief).

in op het advies dat over het stelsel is uitgebracht door het Bureau ICT-toetsing (BIT)⁵, en de reactie van de minister daarop.⁶ Ik sluit af met een conclusie.

2. Enige onderdelen van het DSO⁷

2.1 Omgevingsloket

Algemeen

Het centrale onderdeel van het DSO is het nieuwe omgevingsloket. In vergelijking met het bestaande loket wordt het een alles dekkende applicatie voor alle soorten omgevingsdocumenten voor alle denkbare gebruikers. Beleidsmedewerkers en planbeoordelaars kunnen gegevens uit het nieuwe loket gebruiken voor het opstellen, monitoren en evalueren van beleid. Vergunningverleners, toezichthouders en handhavers kunnen beoordelen of een aanvraag binnen de geldende regels past. Burgers, bedrijven en overheden kunnen via het nieuwe loket onder meer beleidsdocumenten en regels vinden. Initiatiefnemers kunnen alle relevante regelgeving en randvoorwaarden vinden wanneer zij een nieuw project willen starten. Belanghebbenden die (nadelige) invloed ondervinden van een initiatief of besluit kunnen een zienswijze of bezwaar indienen via het nieuwe Omgevingsloket. De rechterlijke macht kan gegevens uit het nieuwe loket gebruiken bij rechtszaken.⁸

Binnen het loket zijn er dus diverse gebruikerstoepassingen. Daarbij zijn de wensen en behoeften van de gebruikers het uitgangspunt. De door een gebruiker gewenste informatie is op verschillende manieren bereikbaar: adres, kaart, gebied, tekst of thema, waarbij steeds een koppeling kan worden gemaakt tussen kaarten, teksten en toelichtingen.

Omdat het DSO gebruik zal maken van zogenaamde open standaarden, zal iedereen eigen toepassingen kunnen maken door gebruik te maken van de gegevens die via het loket beschikbaar komen.

Commentaar

Op zich is het tot stand brengen van een centraal toegangsloket niet een schokkende ambitie. Eigenlijk kan alles wat hier wordt gezegd ook nu al, zij het dat de gebruiker de weg moet weten in de verschillende internetsites die nu ter beschikking staan. Zo kan ruimtelijkeplannen.nl geraadpleegd worden om erachter te komen welke bestemmingsregels en bebouwingsvoorschriften gelden op de door hen gekozen locatie. Verder kunnen zij gebruik maken van de uitgebreide ruimtelijke informatie die via Publieke Dienstverlening op de Kaart (PDOK) ter beschikking staat. Dan is er ook nog het Omgevingsloket, dat het mogelijk maakt om de vergunning- dan wel meldingplicht op basis van de Wabo en de Waterwet te controleren en de desbetreffende vergunningen aan te vragen of de meldingen te doen. Voor kennisname van de regelgeving zelf is er wetten.overheid.nl. Daarop ontbreken de bestemmingsplannen, want deze zijn, zoals gezegd, raadpleegbaar via ruimtelijkeplannen.nl.

Al deze sites zouden kunnen worden aangepast aan de plandocumenten die beschikbaar komen onder de Omgevingswet, terwijl het geheel zou kunnen worden ondergebracht in een nieuw overkoepelend portal dat gebruikers helpt bij het vinden van de juiste informatie.

⁵ Advies Bureau ICT-toetsing 4 september 2017 (BIT-advies).

⁶ Kamerstukken II, 2016/17, 33118, nr.98 (Kamerbrief).

⁷ De inhoud van de kopjes *Algemeen* is hoofdzakelijk gebaseerd op Visie Digitaal Stelsel Omgevingswet 2024, Versie 1.0, 10 november 2016, Ministerie van I&M, VNG, IPO, Unie van Waterschappen. Zo nodig is de informatie aangevuld vanuit andere bronnen, die apart zijn vermeld.

⁸ Letterlijk ontleend aan <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/wat-is-het/>.

Het DSO heeft echter een grotere ambitie. Binnen het overkoepelende begrip fysieke leefomgeving zijn verschillende deelgebieden van overheidsaandacht zichtbaar, zoals opgesomd in art. 1.2, lid 2, Omgevingswet: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed, werelderfgoed. Activiteiten kunnen dus gevolgen hebben voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving en worden steeds vanuit de voor die verschillende onderdelen geldende beoordelingsregels getoetst. Deze beoordelingsregels zijn in verschillende documenten van verschillende bestuursorganen binnen het Omgevingswetsysteem⁹ te vinden. Binnen al die deelgebieden kan een omgevingsvergunningvereiste gelden, kunnen algemene regels van toepassing zijn, of moet een activiteit gemeld worden.

De ambitie is nu om het nieuwe loket de regels te laten koppelen aan de door een gebruiker voorgenomen activiteit op een door hem aan te geven locatie. Hij hoeft niet meer alle regels voor alle denkbare activiteiten te lezen, maar krijgt als het ware een selectie op maat, aangeboden.¹⁰ Daarvoor is nodig dat omgevingsdocumenten worden opgesplitst in afzonderlijke regels, en dat deze regels kunnen worden gekoppeld aan een geografische locatie. Maar niet alleen daarom gaat het. De regels moeten bruikbaar zijn in vraagbomen – ze moeten ‘bevraagd’ kunnen worden.

2.2 Vraagbomen

Algemeen

Vraagbomen geven hulp bij de beantwoording van de vraag of voor een activiteit een vergunning nodig is, een melding moet worden gedaan of dat geen regel geldt. Verder helpt de toepassing bij het bepalen van de indieningsvereisten. Deze toepassing bouwt voort op de vraagbomen die we tegenkomen in het huidige omgevingsloket. Er is echter een groot verschil: in principe zouden de in het nieuwe loket op te nemen vraagbomen het gehele omgevingsrecht moeten afdekken, zowel op het niveau van het Rijk, als op het niveau van provincies, gemeenten en waterschappen.

De aldus te vormen vraagbomen zouden moeten bestaan uit zogenaamde toepasbare regels, een vertaling van de juridische regels zoals we die tegenkomen in de omgevingsdocumenten. Het is duidelijk dat het tot stand brengen van toepasbare regels een ingewikkelde en tijdrovende aangelegenheid is, die bovendien op dit moment niet van bestuursorganen wordt geleverd. Er is daarom voorzien in een prioritering:

1. Algemene Rijksregels voor activiteiten.
2. Door het Rijk gedecentraliseerde regels over activiteiten Rijk die verplicht moeten worden vastgesteld (die voor de Omgevingswet al ontsloten waren via vragenbomen).
3. Wettelijk verplichte activiteiten waarvoor regels gesteld moeten worden door bevoegd gezagen.

⁹ De Omgevingswet met daarop gebaseerde AMvB 'en en ministeriële regelingen en de verschillende omgevingsdocumenten van de verschillende decentrale overheden, zoals omgevingsplannen en omgevingsverordeningen van provincies en waterschappen. Een duizelingwekkend grote verzameling. Onder regels versta ik in deze bijdrage: algemeen verbindende voorschriften.

¹⁰ Op overheid.nl worden regels gepresenteerd op documentniveau. Via de inhoudsopgave kan men doorschakelen naar de verschillende artikelen uit de regelingen. Op ruimtelijkeplannen.nl worden regels gepresenteerd op bestemmingsniveau. Men wijst een locatie aan en krijgt de daarop toepasselijke bestemming te zien met de bijbehorende voorschriften. Uiteraard kan men ook doorschakelen naar de gehele verzameling bestemmingsplanvoorschriften, inclusief de inleidende, algemene en slotbepalingen. Men zal zelf moeten bepalen op welke wijze deze bepalingen van toepassing zijn op een concreet initiatief en welk effect die toepassing heeft.

4. Bepaalde veel voorkomende regels over activiteiten waar weinig of geen beleidsvrijheid is.
5. Regels voor activiteiten die vallen onder de beleidsvrijheid van bevoegd gezagen en uniek zijn voor bepaalde bevoegd gezagen of gebieden.

Om ervoor te zorgen dat informatie in de vraagbomen actueel is, moet het beheer van regels en het beheer van vraagbomen digitaal ondersteund worden. Bestuurlijk was daarom voorzien in een centrale regelbeheerfunctie.

Verder is het uiteraard noodzakelijk om het opstellen van toepasbare regels te standaardiseren. Vraagbomen zouden anders immers nooit op elkaar kunnen worden aangesloten. Een concept voor deze Standaard Toepasbare Regels (STTR) is nog niet zo lang geleden gepresenteerd: Specificatie STTR Koppelvlak beschrijving aanleveren Toepasbare regels.¹¹ Binnen de STTR is het Informatie Model Toepasbare Regels (IMTR) gespecificeerd. Dit beschrijft het semantische model dat de toepasbare regels zo structureert dat deze automatisch verwerkt en uitgevoerd kunnen worden. Als basis voor het IMTR is de DMN (Decision Model and Notation) standaard versie 1.1 gebruikt. Deze open standaard is gepubliceerd door de Object Management Group (OMG).¹²

Commentaar

Toepasbare regels zullen door bestuursorganen tot stand moeten worden gebracht naast de 'standaarddocumenten'. Het is de vraag welke baten deze bestuursorganen kunnen toeschrijven aan deze regels. Dat er veel kosten zullen zijn, is duidelijk. Bovendien is het de vraag waarom we voor elke denkbare activiteit een vraagboom zouden willen maken. Voor veel activiteiten zal bij gebruikers weinig belangstelling bestaan en voor een beperkt aantal veel interesse. Wellicht zou het verstandig zijn daar de nadruk op te leggen. Een tot nu toe niet belicht probleem wordt gevormd door de keuze van de wetgever om de regelgeving over het vergunningvrij bouwen te decentraliseren. Kon tot nu toe in het OLO op redelijk makkelijke wijze een vraagboomsysteem worden gemaakt, straks zou dat op gemeentelijk niveau ongeveer 380 keer moeten gebeuren. Deze opmerking zou gepareerd kunnen worden door te stellen dat de VNG kan voorzien in een standaardregeling voor het vergunningvrij bouwen en dus ook in standaard toepasbare regels. Als dat echter de oplossing zou zijn, valt niet in te zien waarom we de regeling voor het vergunningvrij bouwen niet gecentraliseerd zouden houden.

Verder is het de vraag of deze standaard in alle gevallen kan aansluiten op de redactie van wettelijke bepalingen die nu eenmaal niet wordt ingegeven door overwegingen van machineleesbaarheid, maar door uitgangspunten van wetgevingstechniek. Wat er tot nu toe aan voorbeelden is geproduceerd, sluit aan bij zeer eenvoudige en duidelijke wettelijke voorschriften. Waar het moeilijk wordt, zoals in de voorbeelden ontleend aan de regeling voor het vergunningvrij bouwen, borduurt men voort op reeds aanwezig materiaal.

De vertaling kan niet garanderen dat een toepasbare regel wat betekenis betreft volledig overeenkomt met de bijbehorende juridische regel. In verband daarmee zal altijd een disclaimer nodig zijn. Naarmate in meer gevallen een groter beroep moet worden gedaan op de disclaimer, wordt de waarde van de vraagboom echter kleiner.

2.3 Gegevensvoorzieningen

Algemeen

¹¹ Versie 0.8 Concept 24 oktober 2017, Programma Implementatie Omgevingswet, Deelprogramma DSO, Projectteam Toepasbare Regels.

¹² <http://www.omg.org/spec/DMN/1.1/>.

De vijf belangrijkste gegevensvoorzieningen binnen het DSO zijn:

1. Het Register Omgevingsdocumenten (ROD)
2. De gegevensvoorziening toepasbare regels
3. De gegevensvoorziening omgevingsvergunningaanvragen en meldingen
4. De Informatiehuizen (voor gegevens en informatieproducten)
5. De generieke gegevensverzamelingen

Het ROD zou men kunnen zien als de veel omvattende opvolger van ruimtelijkeplannen.nl. De Omgevingswet merkt in art. 16.2, lid 1 een aantal instrumenten aan als omgevingsdocument. We moeten dan denken aan omgevingsplannen, omgevingsvisies en verordeningen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nog meer instrumenten worden aangemerkt als omgevingsdocument. Daartoe kunnen ook behoren de besluiten die nu zijn opgenomen in de gemeentelijke beperkingenregistratie op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen, waaronder de voorkeursrechtbeschikking.¹³

De door de verschillende bestuursorganen gemaakte toepasbare regels worden centraal opgeslagen. Daardoor is het mogelijk om een controle uit te voeren op de werking van de regels en de vragenbomen van verschillende bij een zelfde activiteit betrokken bestuursorganen te integreren.

Er komen informatiehuizen voor negen verschillende aspecten van de leefomgeving: Lucht, Water, Bodem & Ondergrond, Natuur, Externe Veiligheid, Geluid, Cultureel Erfgoed, Ruimte,

Bouw en Afval. Een informatiehuis heeft tot taak om informatieproducten te vervaardigen en die aan het omgevingsloket ter beschikking te stellen. Informatieproducten zijn gebaseerd op de primaire gegevens zoals die zijn opgenomen in de verschillende gegevensverzamelingen. Ze bevatten een informatieve meerwaarde ten opzichte van deze primaire gegevens. Het Kadaster speelt een centrale rol in het informatiehuis Ruimte en zal de huidige werkzaamheden ten behoeve van de voorlichting en informatie over onroerend goed in het kader van dat huis vervullen.¹⁴

2.4 Stelselcatalogus

Algemeen

In het DSO worden gegevens uitgewisseld en opgeslagen. Uit efficiëntie-overwegingen is het aan te raden om in een informaticasysteem met begrippen te werken die in elke plek en in elke functie dezelfde betekenis hebben. Men duidt dit aspect aan als de semantiek van een systeem.¹⁵ Een consistente en geformaliseerde omschrijving van begrippen maakt het mogelijk gegevens in verschillende verzamelingen te kunnen koppelen. Daardoor wordt het bijvoorbeeld mogelijk om gebruikers beter te helpen bij het zoeken in het stelsel. Er zou een toepassing kunnen zijn die de door gebruikers geformuleerde zoekopdrachten vertaalt in gestandaardiseerde begrippen. Bovendien, zo denkt men, zouden opstellers van omgevingsdocumenten kunnen besparen op hun beheerkosten door vaak gebruikte begrippen één maal te definiëren, waarna er steeds opnieuw naar verwezen kan worden. Een dergelijke catalogus zou zich op het eerste gezicht kunnen ontwikkelen als een ruggengraat van het DSO.

¹³ MvT consultatieversie Aanvullingswet grondeigendom, p. 23.

¹⁴ Zie Informatiehuis Ruimte, samen bouwen aan het digitale stelsel Omgevingswet, Kadaster, 17 december 2015, schema p. 12.

¹⁵ <https://www.noraonline.nl/wiki/Semantiek>.

Commentaar

Er zijn al veel begrippencatalogi te vinden, maar de meeste hebben niet een specifiek juridische invalshoek. Dat geldt wel voor de stelselcatalogus voor de basisregistraties.¹⁶ Deze catalogus bevat begripsomschrijvingen die rechtsreeks zijn overgenomen uit de lijst met definities zoals die voorkomen in de wetgeving waarop de basisregistraties berusten. Omdat het hier om wetgeving gaat die op Rijksniveau tot stand wordt gebracht, is het een redelijk overzichtelijke taak om begrippen te standaardiseren. Kijken we naar het systeem van de Omgevingswet met talloze verschillende beleidsvelden, diverse soorten omgevingsdocumenten en zeer veel autonoom bevoegde bestuursorganen, dan wordt eigenlijk al direct duidelijk dat het tot stand brengen van een enigszins coherente catalogus een zeer omvangrijk, tijdrovend en dus kostbaar werk zal zijn. Het is de vraag of de baten – zo al te begroten – van het gebruik van de catalogus wel tegen de kosten opwegen.

Bovendien speelt een inhoudelijke kwestie. Overeenkomstige begrippen kunnen in verschillende wetten en regelingen verschillende dingen betekenen, waarbij ook jurisprudentie een rol speelt: de betekenis van een begrip hoeft niet zonder meer te blijken uit het wettelijk voorschrift, maar kan ook uit rechterlijke uitspraken volgen. Er is door Geonovum een onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om in het omgevingsrecht voorkomende begrippen te voorzien van een standaarddefinitie.¹⁷ Er werden drie invalshoeken gehanteerd: de juridische, de informatiekundige en de praktische. In contacten met de praktijk werden ongeveer 110 begrippen genoemd waar knelpunten bestaan met de definitie van begrippen. Te denken valt aan ‘aanzienlijke milieu effecten’, ‘best beschikbare technieken’ en ‘redelijkerwijs’. Ook komen diverse semantische problemen voor in de rekenmodellen, bv. met betrekking tot begrippen als ‘drempelwaarde’, ‘grenswaarde’ en ‘richtwaarde’. Voorbeelden van begrippen die in meer dan 50 regelingen voorkomen zijn: ‘activiteit’, ‘bedrijf’, ‘bestemming’, ‘functie’, ‘gebied’, ‘gebruik’, ‘inrichting’, ‘terrein’, ‘wijk’, ‘woning’. Uiteindelijk werden tien begrippen verder bediscussieerd in workshops. Op de keper beschouwd concludeert het rapport alleen dat het probleem weerbarstig is en dat er niet meteen een sluitende oplossing te vinden is. Wel wordt een organisatorische methode geschetst, maar deze is niet ingevuld met beslissingsbevoegdheden. Kortom: we zien hier nog niet het ei van Columbus.

Intussen is wel een begin gemaakt met het werk aan de stelselcatalogus Omgevingswet.¹⁸ Het gaat hier om een zeer vroege testversie, gevuld met oefenbegrippen, zoals zeehond en schildpad.

3. Scenario's

Op bestuurlijk niveau werden van meet af aan drie scenario's –eigenlijk realisatieniveaus – onderscheiden in de ontwikkeling van het DSO.¹⁹

Scenario 1

Dit scenario ziet men als wettelijk minimum, omdat het slechts de ICT-ondersteuning bevat die gereed moet zijn om de Omgevingswet in werking te kunnen laten treden. Een aanvraag of melding, op welk gebied van het omgevingsrecht ook, moet elektronisch ingediend kunnen worden. bestuursorganen moeten gebruik kunnen maken van een landelijke voorziening voor het ontvangen van een elektronische aanvraag of melding. Daarnaast moeten omgevingsdocumenten als elektronisch bestand worden vastgesteld. Verder moet er een

¹⁶ <http://www.stelselcatalogus.nl/>.

¹⁷ *Rapport Verkenning semantiek 2014 – voorlopige resultaten en aanbevelingen*, Geonovum, 28 januari 2014.

¹⁸ <https://data.test.pdok.nl/catalogus/dso>.

¹⁹ Bestuursakkoord, p. 36 e.v.

landelijke voorziening zijn waar iedereen via de elektronische weg kennis kan nemen van omgevingsdocumenten. Deze voorziening geeft een geometrische verbeelding van de regels of besluiten weer met toelichting. Dit scenario biedt niet de ondersteuning van het Omgevingsloket en van Aimonline en levert dus een achteruitgang in de dienstverlening op. Gegeven de laatst bekendgemaakte datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet, wordt dit niveau gehaald in 2021.

Scenario 2

In scenario 2 wordt het huidige niveau van dienstverlening wel gehandhaafd, maar vanwege de integratie van verschillende wetten over een veel breder terrein. De drie bestaande voorzieningen, OLO, AIM en Ruimtelijkeplannen.nl moeten worden geïntegreerd tot één voorziening. Dit betekent dat een gebruiker straks op een kaart kan klikken en kan zien welke regels gelden voor die locatie. Omgevingsdocumenten moeten daarom digitaal beschikbaar en ontsluitbaar zijn. Ook moet het mogelijk zijn om door middel van vragenbomen een digitale check op vergunning- en meldingsplichten te doen. Daarnaast zijn de technische standaarden ontwikkeld en semantische standaardisatie uitgevoerd die nodig is voor de inwerkingtreding van de wet. Oorspronkelijk werd gedacht dat dit niveau kon worden gehaald in 2024, maar dat was voordat de inwerkingtreding van de wet werd uitgesteld tot 2021.

Scenario 3

In het derde scenario wordt naast het handhaven van het huidige dienstverleningsniveau beoordeeld of er aanvullende activiteiten kunnen worden opgepakt die baten opleveren. In het Bestuursakkoord wordt een groot aantal mogelijke projecten geschetst. Dit zou het volgende eindbeeld van functies opleveren:

- Burgers, bedrijven en ambtenaren hebben met een klik op de kaart toegang tot alle relevante informatie over de fysieke leefomgeving op een bepaalde plek.
- De op die plek geldende regelgeving voor alle soorten omgevingsactiviteiten is ook 'met een klik op de kaart' helder.
- Iedereen kan via een digitaal loket meldingen en vergunningsaanvragen indienen met vragenlijsten waarbij gegevens die voor de aanvraag relevant zijn en al in het bezit zijn van de overheid voor ingevuld zijn.
- Bevoegde gezagen, initiatiefnemers en hun adviseurs kunnen bij omgevingsactiviteiten samenwerken en documenten delen.

In het globaal programma van eisen zijn deze scenario's uitgewerkt, in die zin dat alle denkbare aan het DSO te stellen eisen zijn verdeeld over de scenario's waarbij steeds een prioriteit van realisatie is aangegeven.²⁰ Wel wordt opgemerkt dat in een aantal gevallen eisen bewust worden voorzien van een meer belangrijke prioritering dan op basis van het onderwerp verwacht zou kunnen worden. Dit wordt gedaan om latere uitbreiding niet uit te sluiten.

Commentaar

De scenario's waren bedoeld om elkaar in de tijd op te volgen. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zou scenario 1 gerealiseerd moeten zijn, om vervolgens doorontwikkeld te worden in scenario 2, eindigend in 2024. Daarna zou de wenselijke invulling van scenario 3 moeten worden beoordeeld. Intussen is wel gebleken dat het werk aan het DSO van meet af mede betrekking heeft gehad op projecten die niet de eerste prioriteit hadden. Het zou interessant zijn om een gedetailleerde studie te verrichten naar de samenhang tussen de tot nu toe verrichte werkzaamheden en het globale programma van eisen. In het verband van deze

²⁰ Globaal Programma van Eisen Digitaal Stelsel Omgevingswet 2024, Versie 1.0 – 10 november 2016.

bijdrage ontbreekt daarvoor echter de ruimte. De indruk bestaat dat het programma DSO voor bestuurders moeilijk aanstuurbaar en beheersbaar is.

4. Kosten en baten

Enige jaren geleden werden de kosten aan investeringen in het DSO op €130 mln²¹ en die van transitie op €80 mln geraamd, terwijl de jaarlijkse exploitatiekosten op €47 mln zouden neerkomen. Daartegenover zouden dan jaarlijkse baten staan van € 327 mln.²² In openbaar gemaakte stukken ontbreekt een onderbouwing van deze ramingen. Ik zou vooral benieuwd zijn naar de manier waarop de baten zijn ingeschat, vooral omdat deze hoofdzakelijk afkomstig zouden zijn van de informatiehuizen, en dan met name van Geluid (€ 36 mln), Water (€ 81 mln), Ruimte (€ 47 mln) en Bouwen (€ 90 mln).²³ Bezie men het zeer vaag omschreven takenpakket van de informatiehuizen, dan lijken deze getallen boterzacht. Later werd het investeringsbedrag nog opgehoogd tot €150 mln. De minister heeft echter laten doorschemeren dat er veel meer kosten aan vast zitten.²⁴

Los van de hiervoor genoemde bedragen schat het ministerie van I&M de kosten die lagere overheden zullen moeten maken om aan te sluiten op het DSO op € 178 mln.²⁵

5. Advies BIT

Op 4 september van dit jaar bracht BIT op verzoek van de minister van I&M een advies uit over het DSO. Het advies is zeer diplomatiek van toonzetting, maar is inhoudelijk tamelijk vernietigend voor de werkzaamheden zoals die tot nu toe aan het DSO zijn uitgevoerd. In het algemeen gesproken vindt BIT het programma te ingewikkeld en te duur, terwijl de ontwikkeling te lang gaat duren en de toegevoegde waarde onvoldoende is aangetoond. Ik pik een aantal bevindingen uit het rapport.

De ontwikkeling van een stelselcatalogus wordt afgeraden vanwege de omvang - BIT schat het aantal begrippen op 80.000 - en de foutgevoeligheid, terwijl de toegevoegde waarde onduidelijk is.

Ook ten aanzien van de vragenbomen is BIT kritisch. Op termijn zou het systeem tienduizenden vragenbomen gaan bevatten van vele bestuursorganen. Dit vereist grote zorgvuldigheid en kennis en veel testwerk. Daarnaast moeten verschillende vragenbomen softwarematig worden geïntegreerd, wat BIT heel moeilijk te realiseren lijkt.

BIT kwalificeert verder de informatiehuizen als een organisatorisch zware oplossing, die het bieden van snel en eenvoudig beschikbare producten eerder zal vertragen dan versnellen.

BIT vindt dat er teveel partijen betrokken zijn bij de ontwikkeling van het nieuwe stelsel, waardoor de verschillende bouwstenen complexer worden en er ingewikkelde discussies te verwachten zijn over onder meer financiering, planning, gegevenskwaliteit en dergelijke.

BIT constateert dat het programma zich nauwelijks baseert op beschikbare gebruiksgegevens van de huidige voorzieningen.

Verder verwacht BIT dat de bouw- en beheer kosten veel hoger zullen uitvallen dan tot nu werd aangenomen, zowel voor het Rijk als voor de decentrale overheden.

²¹ Miljoen.

²² *Naar de Laan van de Leefomgeving*, Ministerie I&M, versie 2.0 - 26 september 2014,

²³ In een bijlage bij het hiervoor vermelde rapport wordt verslag gedaan van een second opinion, uitgebracht door Cor Franke en Joop van Lunteren. De opinie is zeer kritisch, maar stelt dat de baten de kosten zo zeer overschrijden, dat het project doorgang kan vinden, mits stapsgewijs. Cor Franke was de laatste gedelegeerde opdrachtgever voor de modernisering van de GBA.

²⁴ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/schultz-latere-invoeringsdatum-omgevingswet.9567636.lynkx>.

²⁵ BIT-advies, p. 2.

BIT adviseert daarom onder meer het volgende.

- Kies voor een realistische bestuurlijke ambitie. Schrap of minimaliseer voor het DSO zaken zoals 'een klik op de kaart', open stelsel, het reconstrueren van gegevens en berekeningen uit het verleden (tijdreizen), het ontsluiten van driedimensionale gegevens, de stelselcatalogus en de samenwerkingsruimten.
- Realiseer in ieder geval het Register Omgevingsdocumenten. Kies voor aanlevering van documenten een eenvoudige standaard: gebruik of blijf dichtbij de huidige aanleverstandaard. Beperk het niveau van detail waarin bevoegde gezagen hun gegevens moeten aanleveren. Breid de standaard alleen uit als dat de gebruikservaring aantoonbaar verbetert.
- Houd het opzetten van vragenbomen overzichtelijk: scheid regels uit verschillende bestuurslagen van elkaar. Blijf voor decentrale overheden dicht bij de bestaande oplossing van het Omgevingsloket. Heroverweeg het gebruik van geautomatiseerd regelbeheer voor het Rijk.
- Kies een projectmatige aanpak voor het toegankelijk maken en verbeteren van informatieproducten. Start met een inventarisatie van de behoeften en realiseer snelle en eenvoudige ontsluiting. Wij zijn van mening dat er (voorlopig) geen enkele noodzaak is om informatiehuizen in te richten, en adviseren u om daar pas in een veel later stadium mee aan de slag te gaan als u hieraan vast wilt houden.
- Maak de technische eisen praktisch en realistisch. Stel reële eisen aan ontsluiting. Stel wel eisen aan de performance van het totale systeem en de verschillende onderdelen en aan de responstijden van de gebruikerstoepassingen.²⁶

6. Reactie minister

De minister gaat in de Kamerbrief niet heel gedetailleerd in op het BIT-advies. Een taskforce zal het advies in de komende maanden meer in detail uitwerken. Dit zou moeten resulteren in een vernieuwd programmaplan begin 2018.

Ik licht een aantal onderdelen uit de reactie.

De minister gaat akkoord met het advies om het DSO te beperken tot een minimale invulling van het huidige dienstverleningsniveau om van daaruit gecontroleerd verder te werken. Wat betreft de aanleverstandaarden voor omgevingsdocumenten blijft ze vaag. Gedetailleerde aanlevering levert meer mogelijkheden om regelgeving gebruiksvriendelijk te ontsluiten, maar vraagt ook meer van de overheden. Ze deelt de opvatting van BIT dat de bestuursorganen straks goed met de standaarden moeten kunnen werken. Bij de verdere ontwikkeling streeft ze naar eenvoud, passend binnen het overheidsbeleid zoals de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur. Wat betreft de stelselcatalogus zal ze met de bestuurlijke partners bezien of kan worden begonnen met een eerste set begrippen en of geleidelijk uitbouw van de catalogus noodzakelijk is.

Ze stelt zich voor dat bij de inwerkingtreding van de wet niet voor alle regels vragenbomen zullen zijn ontwikkeld en stelt zich voor dat wordt begonnen met onderdelen die het meest gebruikt worden. Voor gerichte informatie over ingewikkelder activiteiten moet een initiatiefnemer contact opnemen met het bevoegde bestuursorgaan. Op grond van behoeften uit de praktijk kan het systeem verder geleidelijk worden uitgebreid.

Over de positie van informatiehuizen doet de minister geen uitspraken. Ten aanzien van de realisatie van informatieproducten constateert ze in lijn met het advies dat deze kunnen worden ontwikkeld in de vorm van gegevensverzamelingen en dat waar mogelijk wordt voortgebouwd op bestaande bronnen en voorzieningen.

²⁶ BIT-advies, p. 7.

7. Conclusie

Het lijkt duidelijk dat het programma DSO uit de hand is gelopen, zowel wat betreft ambities als kosten. Dit is in verschillende opzichten problematisch, maar vooral vanwege de relatie die bestaat tussen de (gefaseerde) invoering van het DSO en de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het zou politiek niet te verkopen zijn als bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet minimaal hetzelfde dienstverleningsniveau zou kunnen worden gehaald als nu het geval is. Het gevaar bestaat dat het DSO in een moeras terecht komt als de taskforce DSO in de komende maanden geen heldere keuzes maakt. Deze keuzes moeten door de nieuwe minister bestuurlijk worden onderschreven en van een draagvlak bij de ontwikkelingspartners worden voorzien. Gebeurt dit niet, of halfslachtig, dan zou de Omgevingswet zomaar in het moeras van het DSO kunnen worden meegetrokken.